Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-20 Europese Raad

Nr. 1095 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2016

Hierbij bied ik u aan, mede namens de Minister-President, de geannoteerde agenda van de Europese Raad van 17 en 18 maart 2016.

In deze geannoteerde agenda is ten behoeve van de coherentie van de informatievoorziening aan de Kamer tevens opgenomen de beantwoording – voorzover mogelijk op basis van de details zoals nu bekend – van de feitelijke vragen van de vaste commissie Europese Zaken over (de verklaring na) de Europese migratie-top d.d. 7 maart 2016, die op 9 maart jl. werden gesteld. Per onderdeel van de geannoteerde agenda is aangegeven welke van de gestelde vragen daarmee worden beantwoord.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-21501-20-1095
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

GEANNOTEERDE AGENDA VAN DE EUROPESE RAAD VAN 17 EN 18 MAART 2015

Op de Europese Raad (ER) van 17 en 18 maart a.s. zullen de onderstaande onderwerpen aan de orde komen. De ontwerpconclusies zijn te vinden in het Raadsdocument met nummer 5861/16.

In deze geannoteerde agenda is ten behoeve van de coherentie van de informatievoorziening aan de Kamer tevens opgenomen de beantwoording – voor zover mogelijk op basis van de details zoals nu bekend – van de feitelijke vragen van de vaste commissie Europese Zaken over (de verklaring na) de Europese migratie-top d.d. 7 maart 2016 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1094), die op 9 maart jl. werden gesteld aan de Minister van Buitenlandse Zaken. Per onderdeel van de geannoteerde agenda is aangegeven welke van de gestelde vragen daarmee worden beantwoord.

Migratie

De ER zal verder spreken over het versnellen van de implementatie van het gezamenlijk actieplan tussen Turkije en de EU. Zoals vermeld in het verslag van de top van 7 maart jl. verwelkomden de Europese staatshoofden en regeringsleiders de Turkse voorstellen en kwamen overeen de beginselen ervan als uitgangspunt te nemen voor verdere uitwerking. De uitwerking van deze voorstellen wordt ter hand genomen door de voorzitter van de ER. De staatshoofden en regeringsleiders hebben in dit verband onderstreept dat hierbij het internationaal en Europees recht gerespecteerd zal worden. Commissievoorzitter Juncker heeft tijdens de afgelopen top gezegd dat het mogelijk is om de nadere uitwerking vorm te geven binnen deze kaders. Deze nadere uitwerking is op het moment van schrijven nog niet beschikbaar. Onderstaande is derhalve een eerste inschatting op basis van het bestaande juridische kader die zal worden herbezien zodra de eerder genoemde nadere uitwerking beschikbaar is.

De voorstellen zien op een terugname door Turkije van alle irreguliere migranten die aankomen op de Griekse eilanden vanuit Turkije, en vooralsnog niet op migranten die via andere wegen naar Europa komen. De nieuwe Turkse voorstellen bieden perspectief: zij gaan verder dan de tijdens de ER van 7 maart door Turkije bevestigde eerdere afspraak om migranten terug te nemen die niet in aanmerking komen voor internationale bescherming. Basis voor de overname is de bestaande Grieks-Turkse terug- en overnameovereenkomst. In de voorstellen wordt verwezen naar zowel de bestaande afspraken als de uitbreiding daarvan naar alle irreguliere migranten. De achterliggende gedachte is dat de daadwerkelijke terug- en overname door Turkije van alle irreguliere migranten die aankomen op de Griekse eilanden de gevaarlijke overtocht via de route Turkije – Griekenland zeer onaantrekkelijk maakt, en dat daardoor mensensmokkel via deze route sterk zal worden teruggedrongen, temeer als dit proces gepaard gaat met een regulier alternatief via hervestiging vanuit Turkije naar de Europese Unie (vraag 1, 2, 13 en 20). Het kan daarmee een onderdeel zijn van de bredere oplossing zoals verwoord in de kamerbief van 8 september 2015 (Kamerstuk 19 637, nr. 2030).

Terugkeer van alle irreguliere migranten betekent dat ook migranten die mogelijk in aanmerking komen voor internationale bescherming door Turkije kunnen worden teruggenomen. Dit laat onverlet dat naar mening van het kabinet de rechten van een migrant die een asielaanvraag wenst in te dienen bij aankomst in Griekenland, conform Europese en internationale regelgeving, zullen moeten worden gerespecteerd.

Als aan de daarvoor relevante voorwaarden in de Procedurerichtlijn is voldaan, kan Griekenland een asielaanvraag niet-ontvankelijk verklaren, bijvoorbeeld wanneer wordt geoordeeld dat Turkije voor de betrokken migrant een veilig derde land is. Na een dergelijke niet-ontvankelijkheidsverklaring op basis van de Procedurerichtlijn is overname door Turkije aan de orde. In de te ontwikkelen voorstellen zal moeten worden vastgelegd dat Griekenland toegang biedt tot voldoende rechtsmiddelen en aanvragen individueel beoordeelt en toetst aan het principe van non-refoulement. De Commissie zal in de operationele uitwerking relevante waarborgen van internationaal en Europees recht moeten opnemen. Eveneens zal de EU bereid moeten zijn Griekenland desgevraagd te ondersteunen bij de administratieve en logistieke aspecten hiervan, waarbij naar verwachting ook UNHCR zal worden betrokken. In de eerdergenoemde verklaring is vastgelegd dat de kosten van het terugkeertraject worden gedragen door de EU. Het ligt voor de hand dat daarbij gebruik zal worden gemaakt van bestaande fondsen (vraag 5, 6, 7, 8, 9, 21 en 22).

Het begrip veilig derde land speelt in de context van de beoordeling van een concreet asielverzoek. Een derde land is veilig voor een individuele asielzoeker als deze daar niet wordt vervolgd vanwege bijvoorbeeld zijn ras of geloof, niet wordt teruggestuurd naar een land waar de persoon in kwestie gevaar loopt (respecteren van het principe van non-refoulement) en in dat derde land ook kan worden voorzien in internationale bescherming. Ook moet er sprake zijn van een band tussen de persoon en het desbetreffende derde land. Volgens de Europese Commissie dient de mate van bescherming in materiële zin te voldoen aan de criteria zoals gesteld in het VN Vluchtelingenverdrag. Het is niet noodzakelijk dat Turkije de geografische beperking op het VN Vluchtelingenverdrag formeel opheft.[1] Dit kan ook via omzetting in nationale wetgeving, waardoor Turkije de facto een gelijkwaardige bescherming levert. Turkije heeft op dit terrein al de nodige stappen gezet. Turkije heeft zich gebonden aan het beginsel van non-refoulement. Voorts kan op grond van de Turkse wet «Buitenlanders en Internationale Bescherming» internationale bescherming worden verleend aan alle vreemdelingen, ongeacht hun nationaliteit. Waar Turkije – met hulp van de EU – verdere voortgang dient te boeken is bij de toegang tot sociale diensten, werkgelegenheid, huisvesting en taal- en beroepsonderwijs voor erkende vluchtelingen. Het kabinet is, evenals de Europese Commissie, positief over de recente Turkse stappen ten behoeve van Syriërs, en moedigt Ankara aan soortgelijke voorzieningen ook te bieden aan individuen van andere nationaliteit die internationale bescherming hebben verkregen.

Het kabinet constateert dat Griekenland heeft besloten om Turkije als veilig derde land aan te merken, en dat readmissie vanuit Griekenland plaatsvindt op basis van het bilaterale Grieks-Turkse akkoord ter zake. Of iemand op basis van het veilige derde land beginsel naar Turkije kan worden teruggestuurd, blijft overigens onderhevig aan individuele toetsing (vraag 6, 10 en 12).

Naar Griekse schatting bevinden zich circa 36.000[2] irreguliere migranten in Griekenland. Deze zullen herplaatst kunnen worden wanneer zij daarvoor in aanmerking komen. Inmiddels zijn daarvoor door verschillende lidstaten 6.930 plaatsen toegezegd. Dit proces zal worden versneld naar aanleiding van afspraken daarover tijdens de ER van 7 maart jl. (vraag 23). Voor migranten die niet in aanmerking komen voor interna-

[1] Kamerstuk 22 112, nr. 1076
[2] 35.945; cijfers van het Griekse migratie coördinatie mechanisme d.d. 9 maart 2016

tionale bescherming geldt dat zij terug zullen moeten keren naar hun land van herkomst of een veilig derde land.

Een Europese lijst van veilige landen van herkomst zal helpen bij het verkorten van de asielprocedure. Onderhandelingen in de Raad over deze lijst zijn momenteel nog gaande. In afwachting daarop heeft Nederland, net als enkele andere landen, alvast een nationale lijst van veilige landen van herkomst opgesteld. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft uw kamer hiervan op de hoogte gebracht in zijn brieven van 4 januari 2016 en 9 februari 2016[3]. Het kabinet zal uw Kamer conform de afspraken maximaal informeren over de ontwikkelingen aangaande een Europese lijst van veilige landen van herkomst (vraag 11).

In de Turkse voorstellen die tijdens de EU-Turkije Top van 7 maart jl. werden gepresenteerd, staat tegenover de terugname door Turkije van Syrische vluchtelingen een geïntensiveerde inspanning van de EU om voor iedere uit Griekenland teruggenomen Syriër een andere Syrische vluchteling binnen de Unie te hervestigen, een versnelling van de implementatie van de visumliberalisatie roadmap, versnelde uitkering van de toegezegde 3 miljard euro uit de Refugee Facility for Syrians en besluiten over additionele financiering. Tevens zal de voorbereiding worden voortgezet voor een beslissing over het openen van hoofdstukken in het uitbreidingsproces cf. het besluit van de Europese Raad van oktober 2015. Turkije en de EU zullen daarnaast gezamenlijk trachten de humanitaire noden in Syrië te verlichten zodat de lokale bevolking en vluchtelingen in staat zijn in veiliger gebieden heenkomen te zoeken.

Syriërs die internationale bescherming nodig hebben, zullen dus in aanmerking kunnen komen voor een vluchtelingenstatus in Turkije of de mogelijkheid krijgen vanuit Turkije te worden hervestigd naar Europa. In de nog nader uit te werken systematiek zal worden getracht maximaal te bevorderen dat migratie plaatsvindt via reguliere weg. In dit kader moet eveneens worden bezien hoe negatieve prikkels kunnen worden opgenomen voor diegenen die alsnog voor een irreguliere route kiezen. Overigens blijft de mogelijkheid open staan, op basis van algemene bestaande hervestigingsprogramma's, voor migranten met een andere nationaliteit om in aanmerking te kunnen komen voor hervestiging.

Met Turkije zal worden samengewerkt om de situatie voor migranten in Turkije nog verder te verbeteren. Deze afspraken – overname van irreguliere migranten vanuit Griekenland door Turkije, de mogelijkheid van hervestiging naar Europa en goede opvang, verbetering van de faciliteiten en rechten voor migranten in Turkije – zullen eraan bijdragen dat de gevaarlijke overtocht in bootjes minder aantrekkelijk wordt (vraag 3, 4 en 14). Op dit moment wordt parallel gewerkt aan een vrijwillig humanitair toelatingsprogramma vanuit Turkije dat kan ingaan zodra de irreguliere instroom vanuit Turkije naar de EU (vrijwel geheel) is opgedroogd (een appreciatie van dit voorstel is u toegegaan – Kamerstuk 22 112, nr. 2). Het is de insteek om ervoor te zorgen dat een dergelijk duurzaam programma de ongecontroleerde toestroom van migranten vervangt. Het is dus niet zo dat hervestiging wordt gestaakt, wanneer de toestroom van irreguliere migranten vanuit Turkije naar Griekenland is opgedroogd (vraag 15).

Wat betreft de versnelling van de implementatie van de visumliberalisatie roadmap is van belang te vermelden dat de voorstellen die door Turkije zijn gedaan niets afdoen aan de afspraken van 29 november jl. of de bestaande afspraken in het kader van visumliberalisatie. Deze bouwen

[3] Kamerstuk 19 637, nr. 2113, Kamerstuk 19 637, nr. 2123

juist daarop voort. Er is een heldere en duidelijke roadmap voor visumliberalisatie. In de criteria voor visumliberalisatie is ook opgenomen dat Turkije moet voldoen aan de minimum vereisten voor internationale bescherming zoals hierboven toegelicht. Het is aan Turkije om de noodzakelijke stappen te zetten om aan de bestaande criteria te voldoen. De beoogde versnelling brengt daarin geen verandering. De Europese Commissie heeft op vrijdag 4 maart jl. een overzicht gegeven van de huidige stand van zaken voor wat betreft de implementatie, waarover de Kamer op korte termijn een appreciatie zal ontvangen. EUROJUST ontkent dat het een rapport heeft uitgebracht over de capaciteit van Turkije om aan de voorwaarden voor visumliberalisatie te voldoen (vraag 16, 17 en 25). In 2015 zijn wereldwijd 57.622 visa voor kort verblijf aangevraagd door Turkse burgers met hoofdbestemming Nederland, waarvan er 2.398 zijn geweigerd. Dit ligt aanzienlijk onder het wereldwijd gemiddelde. Mogelijk ligt het aantal Turkse onderdanen dat gebruik zal maken van visumvrij reizen iets hoger, maar harde prognoses geeft de Commissie niet (vraag 19).

Evenmin zal de conditionaliteit worden afgezwakt ten aanzien van onderhandelingshoofdstukken in het kader van het uitbreidingsproces. Opening en sluiting van een hoofdstuk vereist dat wordt voldaan aan benchmarks waarover de Raad met unanimiteit moet besluiten. Het is primair aan Turkije om te voldoen aan deze benchmarks (vraag 18). De Commissie is op dit moment nog bezig met de actualisering van het «screening rapport» voor de rechtsstaatshoofdstukken 23 en 24. In dit rapport zal de Commissie naar verwachting openingsijkpunten aanbevolen, waarover de Raad met unanimiteit een besluit zal moeten nemen (vraag 24).

Turkije en de EU zullen zich gezamenlijk moeten inspannen om de uiteindelijke afspraken na te komen. Sancties maken geen onderdeel uit van de gemaakte afspraken (vraag 26).

Voor het Europese krachtenveld op het gebied van migratie verwijst het kabinet uw Kamer naar het verslag van de ER van 17–18 december 2015 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1072), het verslag van de Raad Algemene Zaken van 18 januari 2016 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1577) en het verslag van de ER van 18-19 februari 2016 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1092), evenals het verslag van de buitengewone bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders van de EU van 7 maart jl. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1094).

Europees Semester / Groei en banen

Het Europees Semester is het jaarlijkse proces waarin EU-lidstaten in interactie met de Commissie hun economisch- en begrotingsbeleid coördineren. De Commissie heeft op 26 februari jl. de landenrapporten inclusief de resultaten van de diepteonderzoeken naar macro-economische onevenwichtigheden in de EU-lidstaten gepubliceerd (SWD (2016) 87 final). Hierin gaat zij in op het economisch beleid van de lidstaten. Op 8 maart jl. presenteerde de Commissie de besluiten over de vervolgstappen in het kader van de macro-economische onevenwichtighedenprocedure (COM (2016) 95 final). De ER bespreekt in deze context de economische situatie in de EU en de groeiprioriteiten voor komend jaar, zoals neergelegd in de *Annual Growth Survey* (AGS), dat werd gepubliceerd op 26 november 2015 (COM (2015) 690 final).

De ER staat ook stil bij de implementatie van de landenspecifieke aanbevelingen (*Country Specific Recommendations*, CSRs) van vorig jaar. De Commissie publiceert jaarlijks CSRs die lidstaten aansporen tot maatregelen die bijdragen aan het bevorderen van onder meer het

concurrentievermogen, groeipotentieel en schokbestendigheid van lidstaten. Deze CSRs worden al dan niet met wijzigingen van lidstaten door de Raad aangenomen. Tot nu toe is de implementatie van de CSRs relatief beperkt geweest. Nieuw is dan ook de uitgebreide aandacht voor de implementatie van de aanbevelingen door thematische discussies in diverse Raadsformaties (onder andere ECOFIN, EPSCO, RvC en RAZ). Het Nederlandse voorzitterschap wil daarmee de uitwisseling van *best practices* bevorderen, met het oog op meer hervormingen die groei en stabiliteit vergroten. Een politieke dialoog kan een gezamenlijke inzet van lidstaten voor implementatie van aanbevelingen vergroten.

De discussies in de verschillende Raadsformaties in het kader van het Europees Semester en de AGS, en eventueel daarbij behorende Raadsconclusies, worden door het voorzitterschap samengevat in het syntheserapport. Dit syntheserapport zal via de Raad Algemene Zaken van 15 maart a.s. worden toegezonden aan de ER.

Daarnaast zal de ER, mede op Nederlands verzoek, naar verwachting het belang van het goed functioneren van de Interne Markt benadrukken en aankondigen hierover nader te zullen spreken tijdens de ER van juni a.s. Over dit onderwerp wordt tijdens deze ER geen inhoudelijke discussie voorzien.

Wat betreft het krachtenveld kan worden gemeld dat de groeiprioriteiten voor 2016 door de lidstaten breed worden gedeeld. De Commissie constateert bij Bulgarije, Kroatië, Frankrijk, Italië en Portugal buitensporige macro-economische onevenwichtigheden. Deze landen zullen door de Commissie nauwgezet gemonitord blijven en moeten meer inspanningen leveren en ambitie tonen in hun nationale hervormingsprogramma's die zij in april zullen indienen. De Commissie stelde verder vast dat er in Duitsland, Finland, Ierland, Nederland, Slovenië, Spanje en Zweden sprake is van macro-economische onevenwichtigheden. De Commissie zal de nationale hervormingsprogramma's van deze landen te zijner tijd ook nader monitoren. Het kabinet zal in het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) dat eind april bij de Commissie moet worden ingediend, reageren op het landenrapport en zal de Nederlandse invulling van de CSRs en de aanpak van de macro-economische onevenwichtigheden toelichten. Uw Kamer zal het NHP ontvangen met een begeleidende Kamerbrief, voorzien van een kabinetsappreciatie over het landenrapport. Uiteraard zal het NHP in een debat in uw Kamer worden besproken alvorens het bij de Commissie wordt ingediend. Het landenrapport en het NHP vormen vervolgens de belangrijkste bronnen voor de Commissie in het opstellen van haar voorstel voor nieuwe landenspecifieke aanbevelingen in mei a.s.